PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

et PROJET DE DECRET

sur l'initiative Jacqueline Bottlang-Pittet visant à une modification de l'article 7 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

Rappel du texte de l'initiative

S'appuyant sur l'article 160 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative suivante :

Le Canton de Vaud demande une modification de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes à l'article 7 afin de permettre la défiscalisation des allocations familiales :

Art. 7, al.4 : "Sont seuls exonérés de l'impôt"

(…)

g bis (nouveau) _ allocations pour enfants et jeunes en formation

---

1 PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT

1 Introduction

Selon l'article 109 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud, le Grand Conseil exerce le droit d'initiative et de référendum que le droit fédéral accorde aux cantons.

Aux termes des articles 132 al. 1 et 134 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil, le Conseil d'Etat doit faire un préavis sur une initiative visant à modifier le droit fédéral, lorsque celle-ci a été prise en considération par le Grand Conseil et lui a été renvoyée.

L'initiative Jacqueline Bottlang Pittet a été prise en considération par le Grand Conseil le 27 octobre 2007, ce qui conduit le Conseil d'Etat à élaborer le présent préavis.

2 Mode d'imposition actuel des allocations familiales

La loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (ci-après : LHID) prévoit une harmonisation fiscale dite formelle, à savoir détermine quels éléments de revenu et de fortune doivent être soumis à l'impôt et quels éléments sont exonérés. Le droit fédéral détermine par ailleurs une liste exhaustive des déductions générales qui doivent être accordées par les cantons.

Il convient de rappeler que la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et la LHID sont deux lois harmonisées qui ont été adoptées le même jour (14 décembre 1990). La systématique de la LIFD suit donc celle de la LHID. Ainsi, s'agissant de la liste des revenus exonérés, la LIFD (art 16 al. 3, 20 al. 2 et 24) et la LHID (art. 7 al. 4) sont identiques. Aucune de ces deux lois ne prévoit une exonération des allocations familiales.

Ceci s'explique par le fait que le système choisi par le législateur se fonde sur le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité contributive. Il découle de ce système que les personnes disposant d'un même revenu doivent subir une charge fiscale identique, quelle que soit la composition de ce revenu. Exonérer certaines catégories de revenu fait dès lors obstacle à ce principe.

Pour tenir compte du fait qu'à revenu égal la capacité économique d'une famille est plus faible que celle d'une personne seule, la législation fiscale prévoit des abattements pour les couples et pour les enfants. Pour les couples, les abattements prennent diverses formes (réduction du taux de l'impôt via la méthode dite du splitting partiel ou total, double barème)

alors que pour les enfants ils sont concrétisés par la déduction d'un montant du revenu imposable, à l'exception du Canton de Vaud, qui connaît une réduction du taux de l'impôt (quotient familial) et des cantons de Bâle-Campagne et de Genève, qui connaissent le système du rabais d'impôt.

3 Interventions et développements sur le plan fédéral

a) Motion Regine Aeppli du 18 décembre 1997

Cette motion proposait d'introduire l'exonération des allocations familiales, tant pour l'impôt cantonal et communal que pour l'impôt fédéral direct, lorsque le revenu net des bénéficiaires était inférieur à 60'000 francs. Dans sa réponse du 2 mars 1998 le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion, laquelle a été classée le 22 décembre 1999.

b) Initiative parlementaire Urs Schwaller du 3 octobre 2008

Cette initiative demande l'introduction, tant pour l'impôt fédéral direct que pour l'impôt cantonal et communal des mesures suivantes :

- Instauration d'une déduction pour frais de garde
- Instauration d'une déduction fiscale pour frais de formation des enfants âgés de 16 à 25 ans
- Exonérations des allocations pour enfants

Cette initiative n'a pas encore été traitée.

c) Rapport du Département fédéral des finances sur les allégements fiscaux des familles avec enfants

Dans ce rapport encore plus récent, puisqu'il date du 11 novembre 2008, le DFF préconise notamment d'introduire une déduction pour frais de garde pour l'impôt fédéral direct et, plutôt que d'exonérer les allocations pour enfants, d'augmenter la déduction pour enfant existante de 6'100 à 8'000 francs.

Quant aux déductions sur le plan de l'impôt cantonal, le rapport prévoit les mêmes mesures mais ne quantifie pas le montant des déductions puisque cette compétence est du ressort des cantons, puisqu'il s'agit là non pas de déductions générales mais de déductions sociales.

4 Effets financiers d'une exonération des allocations familiales

a) Pour les familles

Si l'on prend une famille avec deux enfants touchant 200 francs d'allocations par mois et par enfant, les baisses d'impôt (en francs) sont les suivantes (barème 2007), en incluant à titre indicatif les effets sur l'impôt fédéral direct selon l'initiative Schwaller :

Revenu imposable	**Impôt cantonal**	**Impôt communal (Lsne)**	**IFD**	**Total**
20'000	436	238	--	**674**
40'000	683	374	48	**1'105**
60'000	766	420	96	**1'282**
80'000	580	318	144	**1'042**
100'000	580	318	236	**1'134**
120'000	653	358	302	**1'313**
150'000	726	398	606	**1'730**
200'000	798	437	624	**1'859**

b) Pour les collectivités publiques

Selon les estimations de l'Administration cantonale des impôts, le coût de la mesure proposée serait de quelque 50 millions de francs pour le canton et d'environ 25 millions de francs pour les communes.

Pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, le coût d'une exonération des allocations familiales a été estimé par le Département fédéral des finances à quelque 230 millions pour toute la Suisse. La diminution de la part du produit de l'impôt fédéral direct versé au canton serait dès lors d'un peu plus de 3 millions de francs.

2 CONCLUSION

Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat constate tout d'abord qu'au vu de la teneur identique de la législation fédérale concernant les impôts fédéraux et cantonaux dans le domaine des déductions et exonérations, une éventuelle exonération des allocations familiales ne serait concevable que si elle était prévue pour l'IFD et pour l'ICC et non pas seulement pour ce dernier comme le prévoit l'initiative Jacqueline Bottlang-Pittet.

Ensuite, il souligne que les différents principes applicables en matière de fiscalité ont conduit à accorder une déduction pour les enfants à charge plutôt que l'exonération des allocations familiales. Adopter la mesure proposée serait contraire à cette systématique. En outre, il ne faut pas oublier que, dans notre canton, les familles bénéficient déjà du quotient familial

et la plupart d’entre elles, si le peuple l’accepte le 8 février prochain, de la nouvelle déduction de 1'000 francs par enfant. Rajouter l’exonération des allocations familiales ferait ainsi bénéficier les familles d’un troisième allégement, rendant ainsi opaque la politique fiscale en faveur des familles voulues par le canton. De plus, l'exonération proposée sera sans effet pour les quelque 2'000 enfants ne bénéficiant pas d'allocations familiales.

Enfin, sur le plan financier, la mesure coûte environ 50 millions de francs. Or, si ces 50 millions sont perdus pour l’Etat, cela diminuera d’autant sa marge de manœuvre dans la future réforme de l’imposition de la famille, annoncée dans le programme de législature du Conseil d’Etat.

En conclusion, le Conseil d’Etat propose au Grand Conseil de ne pas suivre le projet de décret ci-après et de ne pas transmettre aux Chambres fédérales l’initiative Jacqueline Bottlang- Pittet visant à une modification de l’article 7 LHID.

PROJET DE DÉCRET
visant à exercer le droit d'initiative du canton au plan fédéral en invitant l'Assemblée fédérale à modifier l’article 7 de la loi fédérale sur l’harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

du 14 janvier 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article160, alinéa1de la Constitution fédérale

vu l'article109, alinéa2de la Constitution vaudoise

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Art. 1

[1] Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative cantonale au plan fédéral en invitant l'Assemblée fédérale à modifier l’article 7 al. 4 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l’harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) en y inscrivant l’exonération des allocations familiales versées pour les enfants et jeunes en formation.

Art. 2

[1] Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le14 janvier 2009.

Le président :	Le chancelier :
P. Broulis	*V. Grandjean*